

西方公民参与策略的模型及其检验

陈 芳

摘要: 我国相对集中的管理体制,使集各种目标于一身的地方政府常常陷入促进经济发展与公民参与孰轻孰重的两难博弈中。本文评述几种有代表性的西方公民参与策略模型,并检验和分析其对我国地方治理中公民参与的适应性。从技术层面来看,西方公民参与策略对促进我国地方治理中公民参与的发展具有借鉴意义。然而,由于其形成的特定的社会、制度和环境,这些策略及其应用有其局限性。

关键词: 公民参与; 地方治理; 策略; 西方

中图分类号: D73/77 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2011)05 - 0076 - 10

在我国特有的行政管理体制、政府间关系及职能定位下,地方政府几乎是中央政府之各种目标的执行者,集所有目标于一身,时常陷入平衡各项发展目标的博弈困境。一方面公共服务的供给压力要求经济发展始终不能松懈;另一方面,当前公共服务供给不足、不均,利益分配的失衡,后现代价值观的转向,社会主义民主事业的发展无不彰显促进公民参与的紧迫性。然而,公民参与与发展效率的短期不兼容,对社会稳定的可能冲击,又使地方政府常常面临两难博弈。西方国家基于实践总结的公民参与策略,具有程序上的一定合理性,从技术层面上对拓展我国地方治理中的公民参与有启发意义。我们将通过实证检验与理论分析来说明这一点。

—

参与技术的选择很重要,它直接影响参与项目的实施结果与质量。公民参与策略就是进行公民参与技术选择或进行恰当参与技术组合的技术,它是比一般公民参与技术更高级的技术。西方学者基于实践,将选择或组合公民参与技

基金项目: 厦门大学 985 工程 - 公共管理重点学科及“211 工程三期 - “公共政策与政府治理”建设项目,国家自然科学基金重点项目(项目编号:70633001)。

作者简介: 陈芳,管理学博士,厦门大学公共事务学院助理教授。

术的技术总结为各种不同的参与策略,以更好地指导实践、回应现实,它们是:詹姆斯·克雷顿(James L. Creighton)按参与目的分类的策略;约翰·克莱顿·托马斯(John · Clayton · Thomas)的有效决策参与策略;劳伦斯·沃特斯等人(Lawrence C. Walters)开发的目的-问题参与策略。

(一) 按参与目的分类的策略

克雷顿将公民参与的技术按参与目的分为两大类,信息交换的技术和公民参与的技术。克雷顿强调信息交换在公民参与中的重要性,认为帮助公民获得信息也是公民参与不可分割的一部分。据此,公民参与的目的分为信息交换和合法化两种。^①相应地,克雷顿也按参与目的对公民参与技术的工具箱进行了分门别类:形成以信息交换为目的和以增进合法化为目的的参与技术。虽然这只能作为参与策略形成的初始步骤或者是公民参与的基础策略,却是公民参与技术的选择中必要组成部分。

1. 信息交换的技术

以信息交换为目的的参与技术又分向公众提供信息的技术、从公众获取信息的技术两种。

任何公民参与项目都应以信息为基础,以避免公民参与的盲目,发挥公民参与的价值。地方政府往往既是参与项目的组织者,又是最终决策者,其无疑是为公众提供信息的责任者。地方政府向公民提供的信息一定要全面、客观,否则就可能招致信任缺失的风险。克雷顿总结了一些向公众提供信息的常用技术,如:简要报道、展览和放映、特写、信息库、网络、邮寄关键技术报告或环境文件、向公众邮寄信件、利用谈话节目中的媒体采访或坐客谈话节目、多媒体式的资料包、新闻会议和媒体短讯、时事通讯、报纸插页、新闻稿、付费广告、座谈会、向社区团体做报告、公共服务公告、座谈会。^②

在了解参与所需的信息后,公众可能会进行更加明显、直接的参与行动。地方政府可以根据决策发展阶段的不同需要,采用不同的技术向公众获取信息,帮助决策者明确利益需求、界定政策问题、明晰评价标准、提供决策建议等,最大化公民参与活动的价值。克雷顿将以获取公众信息为目的的公民参与技术总结如下:咨询小组和特别工作组、积极愿景调查会、受益人评估、专家研讨会议、城市走访、茶话会、计算机辅助的谈判、共识构建、专家公民共识会议、促进会、实地考察、典型群众、未来愿景调查会、电子组件技术应用、热线电话、网络、访谈、大组/小组会议、会议、听证会或工作组、多属性效益分析、公民接待会、开放式讨论、大众化参与评价、专业技术评估、有线电视、公民投票、民意测验或调查、公共听证会、公共会议、脱产式地集中参与、专门小组、镇民大会、远景规划、工作团队及参与技术组合。^③

2. 公民参与的技术

公民参与的技术是指以促进参与决策合法化为目的的技术。克雷顿将这一类技术分为公共会议技术和一般目的技术。公共会议技术包括:设计公共会议;开展互动会议;主持公共会议;安排会议后勤等。一般目的技术有:与顾问组合

作; 访谈; 与媒体合作; 民意分析; 评估参与项目; 利用参与咨询专家等。

(二) 有效决策参与策略

公民参与可以提升决策质量, 增进公民对政策的认可程度, 有利于政策的实施, 但不恰当的参与实践也会影响决策质量, 降低管理决策。托马斯认为, 公共管理者除了要认识到公民参与的必要性外, “不应对公民参与的潜力抱有天真、幼稚的乐观主义态度。公民参与能够带来重要收益, 但也能导致严重的风险。为了促使公民参与优势最大化和风险最小化, 需要引入随机性的理论观点, 即将公民参与视为根据环境的变化选择不同参与程度、采取不同参与形式的过程。”^④他还认为界定公民参与的适宜度取决于决策的质量要求和政策可接受性要求之间的平衡。一般来讲, 对政策质量期望越高的公共问题, 对公民参与的需求程度就越小; 对政策接受性期望越高的公共问题, 吸纳公民参与的需求程度和分享决策权力的需求程度也就越大; 如果两种需要都很重要的话, 就会存在要求增强公民参与或要求限制公民参与等不同观点间的争议和平衡。^⑤托马斯借用弗鲁姆和耶顿(Vroom and Yetton, 1973) 在关于帮助管理者决定何种程度上吸纳下属参与决策的理论, 发展了适用于公共部门的有效决策模型, 经过 40 个不同程度地公民参与政府决策的案例证明, 有效决策模型能改进最终决策效能。

表 1 托马斯公民参与技术的矩阵

决策制定类型	公众的性质			
	单一有组织的团体	多个有组织的团体	未组织化的公民	复合型的公民
改良式自主管理	关键公民接触	关键公民接触	公民调查 / 公民发起的接触	关键公民接触 / 公民调查 / 公民发起的接触
分散式公民协商	关键公民接触	接触 / 一系列会议	公民调查	公民调查 / 会议
整体式公民协商	与公民团体开会座谈	咨询委员会 / 一系列会议	一系列公民会议	咨询委员会 / 会议
公共决策	与公民团体协商	与咨询委员会协商	一系列公民会议	咨询委员会 / 公民会议

* 复合型公民即由组织化团体和非组织化团体混合组成。

托马斯促进有效决策的参与策略分两步, 第一步要确定决策类型; 第二步要选择恰当的公民参与工具。确定决策类型的实质是确定公民参与的适宜度。托马斯根据公民参与决策的程度, 将决策类型分为五种, 然而具体的参与项目适合于哪种, 则要根据参与项目的问题特征和公众性质进行政策的质量要求和政策可接受度的分析^⑥。在选择公民参与技术方面, 托马斯从实现决策质量和决策可接受性的角度出发将其分为两类: (1) 仅以获取信息为目的的公民参与技术; (2) 以增加政策可接受性为目标的公民参与技术。前一类技术不能赋予公民很大的影响力, 主要是以公民个人的方式参与: 关键公民接触; 公民发起的接触; 公民调查; 新通信技术; 而后一类技术则相反, 一般适用于公民团体形式的参与, 通

常对决策能够施加一定的影响力,在同决策者分享决策权力的过程中,提高政策的可接受性,为公民持续投入时间和精力参与公共政策提供支撑。这些技术主要有:公民会议;咨询委员会;斡旋调解等。根据公共决策的类型与公众的性质,托马斯构建了如下有效选择公民参与技术的矩阵(如表 1)。

(三) 目的 - 问题参与策略

劳伦斯·沃特斯等人认为在政策分析中,秘密的专家分析替代了公民讨论的事实损害了民主制度或民主过程,把决策权力交给行政机构的做法与民主化价值或多元主义不符,对公民参与会增加决策成本、增加不确定性及拖延时间的担忧有点过度了,应该将公民参与的目的与公民参与问题的特征结合起来选择公民参与技术,真正使公民参与到整个复杂的公共政策过程中。^⑦

1. 公民参与目的分类

劳伦斯等人将公民参与的目的概括为发现、教育、测量(评估)、说服、合法化五种,并与其他学者一起将公共政策划分为问题界定,明确评价标准,产生备选方案,评估备选方案,产生推荐方案等五个发展阶段,建构了政策发展阶段与参与目的间的(如表 2)关系^⑧:

表 2 政策发展阶段与参与目的

政策发展阶段	参与目的
1. 问题界定	1. 发现——帮助界定问题
2. 明确评价标准	1. 发现——帮助明确评价标准
3. 产生备选方案	1. 发现——帮助找寻替代方案; 2. 教育——帮助公众了解参与的问题和提议的方案; 5. 合法化——符合公共规范
4. 评价方案	2. 教育——帮助公众了解参与的问题和提议的方案; 3. 测量——在各种方案中评估公民的意见; 5. 合法化——符合公共规范
5. 产生推荐方案	2. 教育——帮助公众了解参与的问题和提议的方案; 4. 说服——说服公民接受推荐的选择; 5. 合法化——符合公共规范或法律要求

2. 参与问题的特征

不同的问题特征也影响参与技术的选择。根据问题结构的特征,公民参与问题可分为明确建构的问题、中等建构的问题和不明确的问题三种类型。^⑨这一分类标准基于问题的六个属性:问题的冲突程度,利益相关人的数量,对问题信息的信任水平,备选方案的数量,对结果的认识,结果的概率等。

3. 构建目的 - 问题矩阵

将问题特征按照明确建构、中等建构和不明确的特征依次横向列出,再将政策过程中可能出现的五种主要参与目的纵向列出,就可以建构目的 - 问题矩阵(如表 3),以选择合适的参与技术。空格表示不十分需要公民参与,而表格中列出的公民参与技术是就参与目的与参与问题特征而言,较有效的参与技术举例。

从表 3 中可以看出,参与技术的选择不但会随着不同政策发展阶段的参与

目的变化而有所不同,也会因公民参与问题的建构程度而变化。一般来讲,具有明确建构特征的问题,基本不需要公民参与政策发展的前阶段。因为利益相关人基本达成一致,对备选方案也充分了解,所以就没有共识达成与教育的参与目的,只需要确认最后的推荐方案,因此举办一个利益相关人的听证会或者投票,就满足了政策合法化目的的要求。

表 3 目的-问题矩阵

参与目的	问题特征		
	明确建构	中等建构	建构不明确
发现	利益团体论坛	专门小组; 委托; 典型群众调查	
教育		公众教育论坛; 镇民大会 邻里大会; 新闻媒体	公众教育论坛; 镇民大会 邻里大会; 新闻媒体
测量		民意测验 典型群众调查	民意测验 典型群众调查
说服		说服公民论坛; 镇民大会 媒体支持	说服公民论坛; 镇民大会; 媒体支持
合法化	选举; 公民投票; 法律或 习惯要求的正式听证会	选举; 公民投票; 正式 听证会; 媒体; 专门小组	选举; 公民投票; 正式 听证会; 媒体; 专门小组

具有中等建构特征的问题则需要公民较多地参与到整个政策过程中。如果具有中等建构特征的政策问题,利益相关人不多,对问题信息已有充分了解,那么构建共识与教育为目的的参与活动就没有必要。但由于备选方案的结果具有不确定性,民意测验、典型群众调查等都是直接找出民意价值的较佳选择,而公民投票则是各种方案合法化的必要步骤。

最需要公民参与的是那些没有明确建构的政策问题。因为他们在问题界定、测量标准确定方面就存在严重分歧,这通常可以通过公共教育论坛、网络聊天室等方式收集民意。一个精心挑选的专门小组对问题的界定或建构会比一个公共听证会更有效。总之,这种情况下的公民参与活动需要从政策发展阶段的早期开始,而且随着政策过程的发展,公民参与活动的范围也需要不断扩大。

上述三种公民参与策略,是当代西方学者对当前西方民主国家公民参与实践的理论提炼。作为一种选择公民参与技术的技术,这些策略对西方国家的参与实践都无一例外地发挥着积极影响。那么它们是否同样对中国地方治理中公民参与的发展也起到促进作用呢?

二

基于实践基础形成的西方公民参与策略,实际上是一套具有通适性的技术制度安排,对我国公民参与的实践无疑具有技术借鉴意义。然而,由于不同的政治制度背景、参与发展阶段及文化传统等因素,必须认真分析西方公民参与策略

对我国公民参与实践的适宜性与局限性,才能更好地发挥其技术指导作用。

(一) 适宜性

1. 按目的分类的参与策略对初始阶段参与发展的积极促进

克雷顿按参与目的分类的参与技术策略将公民参与的目的分为信息交换和合法化两种,也相应地将公民参与技术也分为信息交换的技术和公民参与的技术两种。这虽然是非常初级的参与策略,但却是公民参与技术选择不可或缺的部分。这一策略具有简单、明了、易掌握等特征,对于没有太多实践积累的基层管理者来说,只需要区别信息交换还是合法化两种参与目的后,就可以从工具箱中选择相应的参与技术;而公民也可以从这些分散的、简单的参与实践中积累参与知识,掌握一些常用的参与技能。

改革开放三十余年,经济发展取得硕果,但公民参与发展缓慢,参与技术更为单一。一方面,公民参与的实践主要集中在政治领域,局限于以“人大代表”、“村委会领导”、“居委会领导”选举为主的参与内容,仅有“选举”、“投票”等几种大家熟知的参与技术。另一方面,公民直接参与公共管理的实践才刚起步,无论是公共管理者,还是广大公民,对参与技术的了解还很缺乏,对参与技术的培训十分迫切。笔者对问题“您认为公共行政人员应该进行公民参与的技能与技术培训吗?”的调研显示,68.3%的公共部门受访人员认为有“必要”,24.7%认为“非常迫切”(如表4)。

表4 “您认为公共行政人员应该进行公民参与的
技能与技术培训吗?”的调研结果

		频率	百分比(%)	有效百分比(%)	累计百分比(%)
有效值	非常迫切	46	24.5	24.7	24.7
	应该	127	67.6	68.3	93.0
	没必要	13	6.9	7.0	100.0
	合计	186	98.9	100.0	
	缺失值	2	1.1		
	合计	188	100.0		

数据来源:2008年笔者对“公共服务中公民参与的问卷调查(公共部门工作人员)”第18题调查数据。

可见,在公民参与发展的初级阶段,地方政府行政人员在参与技术的积累方面还很薄弱,毋宁说进行复杂公民参与技术地科学选择与组合。比较而言,克雷顿按目的分类的参与策略,可以帮助处在参与发展初级阶段地区的基层行政人员迅速找出符合相应参与目的的参与技术;而零星、分散参与技术的简单应用,也更适于处于参与发展初级阶段地区的公民对参与知识的初步积累及参与技能的初步掌握。

2. 有效决策参与策略对地方治理决策中公民参与的促进

当前地方治理中公民参与的发展取得一些进展,对以往的精英决策模式也

有所撼动,但决策中公民参与的实践还十分有限。从笔者对公共部门和公民在“决策环节中公民参与”的程度调查来看,对公共部门与公民的调查结果在“决策分配”环节上存在明显差异:31.2%的受访公职人员认为公民有机会参与到“决策分配”的环节中,而只有10.1%的受访公民认同这一观点,尽管存在差异,但这组数据仍然说明,公民参与决策环节的机会仍然不高(如图1所示)。

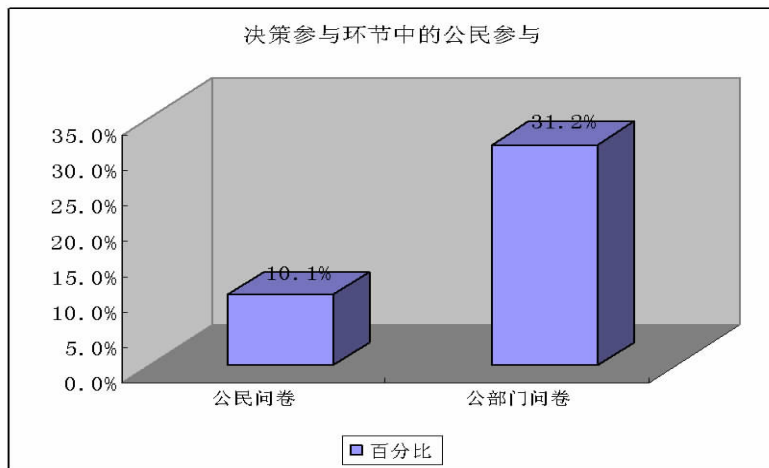


图1 “决策环节中的公民参与”的调研数据对比

数据来源:2008年笔者对“公共服务中公民参与的问卷调查(公部门人员)”第16题,“公共服务中公民参与的问卷调查(公民)”第17题的调查数据。

地方治理决策中公民参与的有限发展与我国现有的政治体制、政府间关系及职能不无关系。我国地方政府是中央政府各种目标的具体落实者,因此每一级地方政府几乎都要集多重目标于一身。政府同时做好几件事情并不容易,如果这些事情之间存在矛盾,就更增加了同时兼顾的难度。长期以来,面对以经济建设为中心兼顾政治民主化等多重发展目标,地方政府常常陷入效率、民主、稳定等价值的多重博弈中。在推进公民参与的实践中,地方政府常有两大顾虑:一是担心公民参与对经济发展的负面影响,因为公民参与表达的利益是多方面的,而经济发展只看GDP,这就会导致短期内或一定范围内的决策冲突;二是公民参与推进对社会稳定可能带来风险。公民参与必须与社会的承受度相适应,过度的公民参与或没有公民参与都会对稳定带来风险。亨廷顿有关“政治不稳定=政治参与/政治制度化”^⑩的公式对发展中国家公民参与实践的最大启示就是:公民参与的发展要与社会的承受度相适应。20世纪饱经社会动荡的中国,更是深谙此理,小心驶得万年船,地方政府一定要谨慎推进公民参与的实践。

约翰·托马斯提出的有效决策参与模型,通过确定公民参与适宜度可以在一定程度上缓解地方政府在促进决策参与中的部分担忧。公民参与的适宜度主要取决于决策的质量要求和政策可接受性要求之间的平衡。地方政府可以根据这一策略,首先确定决策类型,这一分类基础是公民参与程度;然后再根据具体参与项目的问题特征和公众的性质进行政策的质量要求和政策可接受度的分

析;接下来,选择相应的公民参与技术。这样,既有利于地方政府对具体公民参与项目中公民参与程度的把控,又有助于提升地方治理中决策的科学性,增加政策的接受性,提高政策执行效率。

3. 目的 - 问题模型对公民参与复杂政策过程的推进

如前所述,我国地方治理中公民参与的发展滞后还表现在广大公共管理领域公民参与实践的初级阶段上。从笔者对公共部门和公民在“公民参与公共服务的供给环节”问题的调查来看,公民参与公共服务各个环节的比例很低,无论是“需求表达”、“服务提供”,还是“监督与评价”,公民参与的频率都不及三分之一。虽然在公共部门的调查问卷中公民参与“服务的监督与评价”环节的机会显示为 44.6%,但只有 20.5% 的受访公民认同这一观点,两个结果差距明显,说明公民在这个环节上的实际参与比率仍待确认;对“没有任何参与环节”的选项,公共部门问卷与公民问卷结果也表现出明显差异:33.1% 的受访公民表示自己根本“没有任何参与环节”,而只有 14.5% 的受访公职人员持这一观点,虽然数据差异显示出各自的主观倾向,但也反映了公民参与实践发展的局限性(如图 2 所示)。

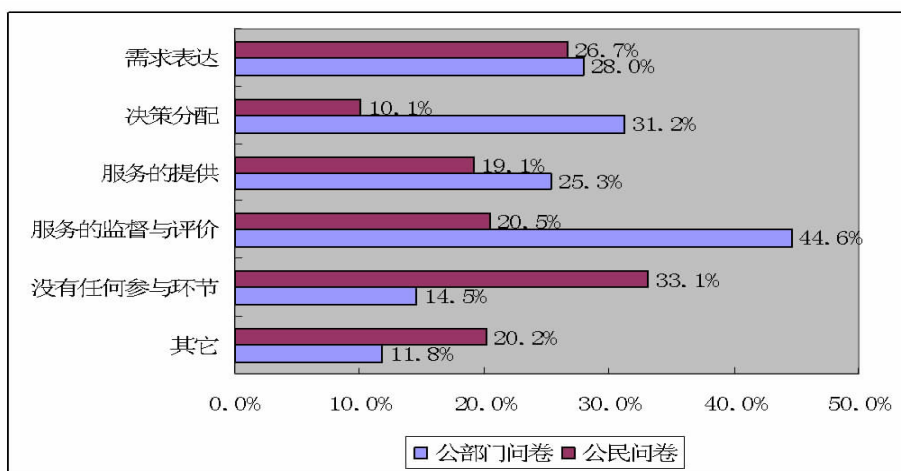


图 2 “公民通常有机会参与到公共服务的哪一个环节?”调研数据对比

数据来源:2008 年笔者对“公共服务中公民参与的问卷调查(公共部门人员)”第 16 题,“公共服务中公民参与的问卷调查(公民)”第 17 题的调查数据。

可见,地方治理中公民参与的促进,不能只是某一方面的单刀突进,而是通过公民对整个复杂公共政策环节的参与来实现。劳伦斯·沃特斯等人将公民参与各政策阶段的目的与公民参与问题的特征结合起来选择公民参与技术的策略,为公民参与公共政策全过程的推进提供了直接指导。

劳伦斯·沃特斯等人的参与策略模型的优点是:将参与目的与政策阶段相结合进行不同政策环节参与目的的进一步细化,形成对整个政策过程中参与目的的归纳,为具体筹办公民参与项目的地方管理人员提供了参与目的的系统参考。此外,根据问题的冲突程度、利益相关人的数量、问题信息的信任水平,备选

方案的数量、结果的认识、结果的概率等问题属性,将问题特征进行明确地归类,为最终基于不同参与目的、问题特征的参与技术选择奠定基础。这是促进公民参与整个政策过程最为复杂、详尽的策略模型,包含了公民参与整个政策过程的具体步骤,对基层官员开展全方位公民参与实践提供了十分具体的指导。

(二) 局限性

由以上分析可知,西方公民参与策略对我国地方治理中的公民参与实践有着重要的技术借鉴意义。然而,由于其形成的特定政治制度、所处的不同参与发展阶段,我们还应分析其应用的局限性,使其更好地服务于我国的公民参与事业。

1. 基于西方政治制度下的参与策略

上述三种公民参与策略的形成是基于西方民主政治制度的宏观背景,强调公民直接参与各种公共事务管理的技术选择。无论是相对初级的目的分类的参与策略,还是相对复杂的目的-问题结构的参与策略,都是对如何增进公民直接参与公共管理的技术选择。这主要是因为,在西方民主国家,公民参与政治事务与公民参与管理事务有着相对明显的区分,一般地认为,对选举代表、投票等不同参与技术的选择属于公民政治参与的范畴。

基于不同的国情与政治制度,我国地方治理中的公民参与技术选择不仅包括公民直接参与公共管理事务的方面,而且还包括如何进行有效地选举、投票。因为我国庞大的人口基数决定了地方治理中的公民参与必须通过公民直接参与和通过代表参与两种方式实现。因此,与西方国家不同的是,我国的公民参与策略还应包括如何增进代表参与的参与技术选择。

2. 形成于公民参与发展相对成熟的阶段

西方公民参与策略形成的另一特点是基于公民参与发展相对成熟的历史阶段。因此,这些基于实践经验总结和提炼的策略,反过来又能较好地指导本国公民参与的实践。这是因为,这些参与策略与特定阶段的公民参与意识、公民参与知识、公民参与技能、公民参与制度以及参与价值趋向已相适应,它们的实施与公民参与实践能实现较佳地结合,从而更好地发挥这些参与策略的指导作用。

然而,公民参与在我国并非社会自然发展的产物,社会主义民主从一开始就是超越生产力基础嫁接的人工之花。要保障这朵人工之花嫁接的成功,我们必须要对其成长中可能遇到的情况进行排序,保障其迅速成长所需的各种养料。具体来讲,上述公民参与策略的使用一定要注意分析我国公民参与的具体情况,既要认识到我国公民参与发展仍处于初级阶段的事实,又要了解我国不同地区参与实践发展程度的差异,以便在应用中注意把握参与项目与所涉民众的参与意识、参与知识、参与技能及参与制度环境等因素间的影响关系。

三

由上述分析可知,基于发达民主国家实践总结的公民参与策略对我国参与

实践存在技术适宜性,但也有局限性。对我国地方治理中公民参与至少有下列两点启示:

一是对具体公民参与项目的借鉴。事实上,公民参与策略就是为执行具体公民参与项目而进行参与技术选择和应用的技術。公民参与策略的应用要基于具体参与项目的目的、特点及项目所涉公众的特征等因素,而非过多的人为因素。西方公民参与策略的形成具有严密的科学性。詹姆斯·克雷顿按参与目的分类的策略,约翰·克莱顿·托马斯基于决策类型、政策问题和公民性质的有效决策参与策略,劳伦斯·沃特斯等人基于参与目的与问题特征的策略等,都是以参与项目的具体要求为前提,或结合参与目的、或结合政策问题、公众特征,客观、科学地进行公民参与技术的选择。由于我国公民参与发展程度不高、公民参与实践不足、公民参与制度环境薄弱的特殊国情,科学性正是我国公民参与策略形成中亟待借鉴并加强的。

二是全面分析西方各种公民参与策略对推进我国公民参与实践的价值。从西方公民参与策略的局限性分析可知,由于它们的形成是基于社会中公民参与实践的自然提炼,与本国制度、文化、发展阶段就具有内在的适宜性,对本国的参与实践就能发挥相对直接、有效的指导意义。而基于这些特定条件的参与策略,在政治体制、意识形态、参与发展阶段不同的情况下,就未必能发挥同样的效用。为此,我们要全面分析西方公民参与策略对促进我国公民参与实践的意义,尽可能地发挥它们对各种参与实践的指导作用。比如,我国公民参与发展仍处于初级阶段,按目的分类的简单参与策略适宜于在初期对公民进行参与技术、参与知识以及参与意识的积累和培养,为进一步复杂的公民参与实践奠定基础。而有效决策公民参与策略、目的-问题参与策略对参与者的参与技术、参与知识以及参与意愿等要求相对较高,可以考虑有选择地应用在一些适宜的个别项目上,通过参与实践频率的增加、参与范围的扩大、参与深度的增加,有步骤、有计划地推进我国公民参与的实践,拓展我国公民有序的参与。

注释:

① Lowerence C. Walters, James Aydelotte, Jessica Miller. Putting More Public in Policy Analysis. Public Administrative Review, 60 4(July / August 2000): 349 - 359. From Nancy C. Roberts. The Age of Direct Citizen Participation, New York: M. E. Sharpe, 2008. P461.

②③ James L. Creighton. the Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. California: Jossey - Bass, 2005. P 89 - 101. P 101 - 135.

④⑤(美)约翰·克莱顿·托马斯著;孙柏瑛等译.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].北京:中国人民大学出版社.2005.第30、32页.

⑥ John Clayton Thomas. Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory, Public Administration Review. 50 4(July / August 1990): 435 - 445. Copyright 1990 by ASPA. From Nancy C. Roberts. The Age of Direct Citizen Participation, New York: M. E. Sharpe, 2008. P 446.

⑦ Lowerence C. Walters, James Aydelotte, Jessica Miller. Putting More Public in Policy Analysis. Public Administrative Review, 60 4(July / August 2000): 349 - 359. From Nancy C. Roberts, The Age of Direct Citizen Participation, New York: M. E. Sharpe 2008. P450 - 470.

⑧ Bardach 1996; Dunn 1994; Kweit and Kweit 1987; McRae and Whittington 1997; Patton and Sawicki 1993. From Lowerence C. Walters, James Aydelotte, Jessica Miller. Putting More Public in Policy Analysis. Public Administrative Review, 60 4(July / August 2000): P349 - 359.

⑨ Mitroff and Sagasti(1973; see also, Dunn 1994, 146). From Lowerence C. Walters, James Aydelotte, Jessica Miller. Putting More Public in Policy Analysis. Public Administrative Review, 60 4(July / August 2000): P349 - 359.

⑩ 塞缪尔·亨廷顿:变化社会中的政治秩序[M].上海:三联书店.1989年.第28页.